

Pubblicato il 13/07/2017

N. 00791/2017 REG.PROV.COLL.
N. 01058/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1058 del 2009, proposto da:

[REDACTED], rappresentato e difeso dagli avvocati Biagio Lorusso e Cecilia Lorusso, domiciliato [REDACTED] [REDACTED]

[REDACTED]

contro

Provincia di Bari, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED] con domicilio [REDACTED]

[REDACTED]

Città Metropolitana di Bari, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED] domiciliato

[REDACTED]

[REDACTED]

Provincia di Barletta Andria Trani, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED] domiciliato [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

per l'annullamento

- 1) del provvedimento di G.P. n. 402 del 15/2/1995, con il quale è stato riapprovato ai fini espropriativi, dichiarando l'opera di pubblica utilità ed i lavori urgenti ed indifferibili, il progetto n. 127 del 25/5/1994 relativo ai lavori di ammodernamento ed ampliamento della Strada Provinciale n. 13 "Andria-Bisceglie" tronco tra la S.S.16 bis e l'abitato di Bisceglie;
 - 2) del provvedimento n. 486 di G.P. del 30/7/1999, con il quale si è provveduto alla riappropriazione del progetto in argomento ai fini espropriativi ed alla fissazione dei termini per l'esecuzione dei lavori e delle operazioni di espropriazione;
 - 3) del decreto di occupazione d'urgenza emesso il 4/1/2000 dal Dirigente f.f. del Settore Gestione del Territorio del Comune di Bisceglie;
 - 4) del verbale dello stato di consistenza ed immissione in possesso redatto il 18 febbraio 2000;
 - 5) del decreto n. 1 del 9/1/2003 di determinazione delle indennità provvisorie espropriative e di occupazione emesso dal Dirigente il Servizio Espropriazioni della Provincia di Bari;
 - 6) di ogni altro atto presupposto e susseguente e, comunque, connesso;
- nonché
per la condanna
dell'Amministrazione Provinciale al risarcimento dei danni o alle dovute restituzioni in natura.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Bari, della Città Metropolitana di Bari e della Provincia di Barletta, Andria, Trani;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2017 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 12.6.2009 e depositato in Segreteria in data 26.6.2009, ██████████ adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, al fine di ottenere l'annullamento degli atti e provvedimenti meglio indicati in oggetto.

In fatto, il ricorrente evidenziava che, a seguito di decreto autorizzatorio emesso in data 4.1.2000 dal Dirigente del Settore Gestione del Territorio del Comune di Bisceglie, la Provincia di Bari procedeva ad occupare in via temporanea e d'urgenza parte di suoli edificabili con quanto ivi insistente, così come descritti nell'avviso notificato il 17.1.2000 e nel verbale di immissione in possesso e di redazione dello stato di consistenza in data 18.2.2000.

Il terreno occupato, ricadente nella maglia 192, tipizzata C2, dal vigente piano regolatore del Comune di Bisceglie, subiva in tal modo una irreversibile trasformazione con l'esecuzione della prevista opera pubblica viaria.

Cionondimeno, la Provincia di Bari non completava il relativo procedimento ablatorio nel termine di legge.

Il ricorrente, pertanto, chiedeva il risarcimento conseguente all'occupazione del terreno con quanto ivi insistente, divenuta *ex post* illegittima, nonché l'indennità per il periodo di occupazione legittima con interessi e rivalutazione monetaria.

In alternativa ed in subordine, chiedeva che fosse ordinata la restituzione del bene immobile indebitamente occupato dalla Provincia di Bari e determinato il risarcimento dei danni a far data dall'immissione in possesso.

Con memoria del 5.12.2012, si costituiva in giudizio la Provincia di Bari, espressamente aderendo alla domanda svolta in via principale dal ricorrente, associandosi alla richiesta di nomina di un consulente tecnico d'ufficio a fini di quantificazione dell'ammontare risarcitorio a versarsi, contestando solamente la domanda di restituzione svolta in via subordinata, evidenziando

l'ormai irreversibile trasformazione subita dal bene e l'interesse pubblico alla conservazione dell'opera.

Con ordinanza depositata in Segreteria in data 16.4.2015, il Tribunale Amministrativo Regionale dichiarava l'interruzione del processo ai sensi degli artt. 299 e ss. c.p.c., a seguito della soppressione della Provincia di Bari *ex lege* n. 56/2014, cui subentrava - in tutti i rapporti attivi e passivi - la Città Metropolitana di Bari.

Con ricorso in riassunzione pervenuto in Segreteria in data 21.5.2015, il ricorrente riassumeva il giudizio nei confronti della Città Metropolitana di Bari.

Quest'ultima restava contumace.

Con ordinanza depositata in Segreteria in data 13.1.2016, il Tribunale Amministrativo Regionale disponeva incumbenti istruttori a carico del Dirigente del "Servizio Edilizia Pubblica, Territorio (Viabilità, Trasporti, Urbanistica ed Espropriazioni) e Ambiente" della Città Metropolitana di Bari sull'attuale stato della procedura espropriativa a carico di [REDACTED] oggetto del presente procedimento.

La Città Metropolitana di Bari non forniva alcun riscontro a detta ordinanza.

Con sentenza non definitiva n. 992 del 28.7.2016, il Tribunale Amministrativo Regionale in epigrafe accoglieva il ricorso in esame quanto all'*an* della pretesa, rilevando l'esistenza di una fattispecie di occupazione appropriativa, con irreversibile trasformazione del bene e correlata insorgenza di un'obbligazione risarcitoria a carico della ex Provincia di Bari.

Conseguentemente, disponeva consulenza tecnica d'ufficio di tipo estimativo, all'uopo nominando l'ing. [REDACTED], ponendo al consulente nominato il seguente quesito: "Esaminati gli atti, visitati i luoghi, svolto ogni opportuno accertamento, quantifichi il C.T.U. l'esatto ammontare delle somme spettanti al ricorrente a titolo di indennità per il periodo di occupazione legittima dei suoli oggetto di causa, con interessi e rivalutazione monetaria; quantifichi, altresì, le somme spettanti a titolo di risarcimento del danno per l'illegittima

trasformazione irreversibile dei medesimi suoli, oltre interessi legali e svalutazione monetaria”.

Il Collegio fissava, pertanto, il termine del 21.9.2016 per la nomina, a cura delle parti, dei propri consulenti tecnici, il termine del 31.10.2016 per la trasmissione alle parti, a cura del C.T.U., di uno schema della propria relazione ovvero, se nominati, ai consulenti tecnici di parte, il termine del 30.11.2016 per la trasmissione al C.T.U. a cura dei c.t. di parte, delle loro eventuali osservazioni e conclusioni, il termine del 15.12.2016 per il deposito in Segreteria della relazione finale del C.T.U.

Con istanza del 12.10.2016, l'Amministrazione chiedeva di essere rimessa nei termini al fine di provvedere all'incombente istruttorio del 13.1.2016.

Con memoria del 28.10.2016, si costituiva in giudizio la Città Metropolitana di Bari.

Con ordinanza n. 1280 del 14.11.2016, il Collegio rilevava che non v'era luogo a provvedere sull'istanza di rimessione in termini proposta dalla dirigente p.t. *ad interim* del Servizio Pianificazione Territoriale Generale, Viabilità e Trasporti, in quanto la materiale attività di acquisizione documentale disposta con ordinanza del 13.1.2016 era stata superata ed assorbita della successiva nomina del C.T.U., il quale stava ultimando in autonomia gli accertamenti istruttori, anche in relazione alle acquisizioni documentali *illo tempore* richieste. Accoglieva, inoltre, l'istanza a firma del C.T.U. nominato pervenuta in Segreteria in data 31.10.2016 volta ad ottenere proroga dei termini per la trasmissione alle parti dell'elaborato consulenziale.

In data 15.12.2016, il C.T.U. stimava l'indennità dovuta per il periodo di occupazione legittima ai sensi dell'art. 42 bis, comma 5 del T.U.E., con interessi e rivalutazione monetaria in € 46.234,45.

Il danno per l'illegittima trasformazione del fondo, invece, veniva stimato ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, con interessi e rivalutazione monetaria al 31.10.2016, in € 153.531,87.

Con memoria del 14.12.2016, la Città Metropolitana di Bari, già Provincia di Bari, dato atto della piana non contestazione di tutti i fatti di causa, eccepiva l'applicabilità al caso in esame dell'istituto dell'acquisizione sanante disciplinato in origine dall'art. 43 del D.P.R. n. 327/2001 ed in seguito dall'art. 42 bis del D.P.R. n.327/2001.

Tanto in quanto l'area di proprietà del ricorrente ricadeva attualmente nel territorio della Provincia Barletta - Andria - Trani, effettiva utilizzatrice dell'area illegittimamente occupata in origine dalla ex Provincia di Bari.

Si sosteneva, pertanto, che la Città Metropolitana di Bari, non possedendo le aree in questione, non avesse la competenza all'adozione del provvedimento di acquisizione sanante.

In via gradata, la Città Metropolitana di Bari contestava la quantificazione del risarcimento operata dal C.T.U., in quanto, correttamente applicando il disposto normativo di cui all'art. 37 del D.P.R. n. 327/2001, l'indennità dovuta per il periodo di occupazione al 31.10.2016 ammontava a € 9.426,34, mentre il risarcimento del danno per l'illegittimità trasformazione irreversibile dei suoli, comprensivi di interessi legali e svalutazione monetaria al 31.10.2016, era pari ad € 29.029,21.

Con ordinanza n. 50 del 26.1.2017, il Collegio rilevava come risultasse necessaria a fini processuali l'integrazione del contraddittorio nei confronti della Provincia di Barletta - Andria - Trani, ai sensi dell'art. 49 c.p.a.

Con memoria del 31.5.2017, si costituiva in giudizio la Provincia di Barletta - Andria - Trani, non contestando l'attività istruttoria svolta ed anzi manifestando la propria disponibilità ad emanare il decreto di acquisizione sanante, pur precisando che l'esborso dell'indennità sarebbe dovuto ricadere esclusivamente sulla Città Metropolitana di Bari che aveva eseguito i lavori e irreversibilmente trasformato il terreno senza emanare il legittimo decreto di esproprio.

All'udienza pubblica del 7.6.2017, la causa veniva trattenuta definitivamente in decisione.

Come già sancito da questo Collegio nella sentenza non definitiva n. 992 del 28.7.2016 - avverso la quale, peraltro, non risulta proposta impugnazione - il ricorso è fondato e, pertanto, può in tal sede essere integralmente accolto come da risultanze della C.T.U. richiesta da entrambe le parti.

È pacifico e non contestato, infatti, che nella fattispecie in esame si sia determinata un'ipotesi di occupazione appropriativa, con irreversibile trasformazione del bene, in parte mutatosi - a seguito dell'atteggiamento di non contestazione tenuto dalla Provincia di Bari - in un mero processo di quantificazione e stima.

Sulle conseguenze della realizzazione senza titolo di un'opera pubblica su un fondo di proprietà altrui, è nota la conclusione alla quale la giurisprudenza è ormai giunta, al termine di un lungo e complesso dibattito, che ha visto l'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), volto a contestare l'istituto di origine pretoria della c.d. accessione invertita (o occupazione acquisitiva), che consentiva alla P.A. di acquistare la proprietà di un fondo occupato senza titolo, in forza della definitiva realizzazione dell'opera pubblica e della irreversibile trasformazione del fondo stesso (si veda sull'accessione invertita, la nota sentenza della Corte di Cassazione, 26.2.1983, n. 1464).

L'istituto dell'occupazione acquisitiva succitato è ormai superato (anche perché ritenuto dalla CEDU in insanabile contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo), e, sul punto, la giurisprudenza amministrativa è oggi pacifica (si vedano, fra le tante, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 29.4.2005, n. 2; Consiglio di Stato, Sez. IV, 2.9.2011, n. 4970).

Di conseguenza, per la stessa giurisprudenza sopra menzionata, il proprietario del fondo occupato -senza titolo - dall'opera pubblica ha diritto alla restituzione del bene e tale effetto restitutorio può essere paralizzato soltanto da un contratto traslativo fra le parti, oppure qualora l'Amministrazione si avvalga dell'istituto previsto dall'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001 (articolo la

cui conformità alla Costituzione è stata statuita dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 71 del 30.4.2015).

Sul punto, occorre precisare che “le Amministrazioni hanno infatti l'obbligo giuridico di far venir meno - in ogni caso - l'occupazione "*sine titulo*" e, quindi, di adeguare comunque la situazione di fatto a quella di diritto. La P.A. ha due sole alternative: o restituisce i terreni ai titolari, demolendo quanto realizzato e disponendo la completa riduzione in pristino allo "*status quo ante*", oppure deve attivarsi perché vi sia un legittimo titolo di acquisto dell'area. Quello che le amministrazioni non possono pensare di continuare a fare è restare inerti in situazioni di illecito permanente connesso con le occupazioni usurpative” (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 21.4.2016, n. 491; Consiglio di Stato, Sez. IV, 26.3.2013, n. 1713).

In proposito si rileva che il potere di disporre l'acquisizione ex art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001 dell'area abusivamente occupata dall'Amministrazione è espressione del più generale potere di amministrazione attiva che compete agli enti pubblici, cui il Giudice Amministrativo non può sostituirsi al di fuori dei casi di giurisdizione estesa al merito; la valutazione comparativa degli interessi in gioco e la conseguente decisione in ordine all'acquisizione o alla restituzione del bene costituisce quindi scelta riservata alla discrezionalità dell'Amministrazione (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 7.7.2016, n. 894; Consiglio di Stato, Sez. IV, 15.9.2014, n. 4696).

In linea di principio, dunque, spetta all'Amministrazione valutare se disporre, in alternativa alla sua restituzione, l'acquisizione sanante alla mano pubblica del bene illecitamente occupato, alle condizioni e con le modalità prescritte dall'art. 42 bis citato.

Ad ogni modo, si rileva che sin dall'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Bari ha contestato la domanda - pur proposta in via subordinata ed in seguito oggetto di rinuncia - relativa alla restituzione del bene atteso che l'opera pubblica è stata del tutto realizzata ed il suo mantenimento rappresenta un superiore interesse pubblico.

Inoltre, la Provincia di Bari ha manifestato la disponibilità ad avvalersi della procedura di cui all'art. 43 D.P.R. n. 327/2001 ed ha condiviso la richiesta di nomina di un C.T.U. che determinasse l'ammontare del risarcimento dovuto.

Parimenti, a seguito dell'integrazione del contraddittorio, la Provincia di B.A.T., attuale detentrica del suolo in questione, ha dichiarato di essere disposta ad emanare il provvedimento in parola.

Pertanto, l'unica via al fine di attribuire legittimità postuma all'azione amministrativa appare quella di procedere ai sensi dell'art. 42 bis del T.U. con l'emanazione di un provvedimento che disponga che il suolo occupato sia acquisito, non retroattivamente, al patrimonio indisponibile della P.A., prevedendo la corresponsione in favore del proprietario di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale.

Il Collegio ritiene che il soggetto a tanto dovuto debba essere individuato nell'attuale detentore che, pacificamente, è la Provincia di Barletta - Andria - Trani.

Tuttavia, il soggetto tenuto al risarcimento del danno da mancato godimento va individuato, secondo un principio di causalità, nell'Ente che ha determinato la fattispecie amministrativa illegittima.

Pertanto, deve riconoscersi tenuta al risarcimento la Città Metropolitana di Bari, in quanto succeduta in tutti i rapporti attivi e passivi dell'ex Provincia di Bari, cui è imputabile il mancato rispetto dei termini prescritti per la procedura espropriativa.

L'operazione negoziale di acquisizione sanante dovrà essere disposta con un'apposita forma di accordo fra gli enti coinvolti, in modo che il ricorrente ritragga le somme di sua legittima spettanza, la Provincia di Barletta, Andria, Trani disponga la formale acquisizione dei fondi oggetto di contenzioso e la Città Metropolitana di Bari versi contestualmente le somme dovute.

Il *quantum* dell'indennizzo, come richiesto dalle parti, è stato determinato dal C.T.U. nominato da questa Sezione con sentenza non definitiva n. 992 del 28.7.2016 in € 46.234,45 a titolo di indennità dovuta per il periodo di

occupazione legittima ed € 153.531,87 a titolo di danno per l'illegittima trasformazione del fondo, somme comprensive di interessi e rivalutazione monetaria al 31.10.2016.

Si precisa che la relazione depositata dalla Città Metropolitana di Bari con la memoria del 14.12.2016 in merito alla quantificazione dell'indennizzo dovuto deve ritenersi "irrituale", non essendo stata preceduta dalla nomina del consulente tecnico di parte nei termini indicati da questo Collegio nella sentenza non definitiva n. 992 del 28.7.2016 e non avendo potuto, pertanto, utilmente trasmettere al C.T.U. le proprie osservazioni.

Ad ogni modo, il Collegio ritiene di confermare integralmente le determinazioni assunte dal Consulente dell'Ufficio, posto che la relazione depositata non appare affetta da vizio logico o metodologico alcuno ed è pienamente condivisibile tanto nelle metodiche utilizzate quanto negli esiti di quantificazione cui è pervenuta.

In conclusione, deve essere fissato il termine di giorni 60, decorrente dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza, entro il quale la Provincia di Barletta - Andria - Trani dovrà adottare il provvedimento definitivo al riguardo.

Da ultimo, nei rapporti fra parte ricorrente e Amministrazioni resistenti, le spese di lite seguono il principio di soccombenza, dovendo restare a carico della Città Metropolitana di Bari e potendo essere liquidate come da dispositivo.

Nei confronti della restanti parti di causa, le spese di lite possono essere compensate, tenuto conto della particolare complessità processuale della vicenda in esame e della comune natura di enti territoriali nei rapporti fra la Provincia di Barletta - Andria - Trani e la Città Metropolitana di Bari.

In dispositivo potrà altresì essere determinata la liquidazione definitiva delle somme spettanti al C.T.U. nominato per l'incarico professionale svolto, somme che, unitamente agli accessori di legge, dovranno essere poste a carico della Città Metropolitana di Bari, sempre in base al citato principio di

soccombenza e che dovranno ritenersi comprensive di quanto eventualmente già versato a titolo di acconto in forza del provvedimento di nomina.

Infine, copia del presente provvedimento dovrà essere inviato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari e alla Procura della Repubblica presso la Corte dei Conti per le eventuali valutazioni di competenza.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

1) ordina alla Provincia di Barletta - Andria - Trani di adottare il provvedimento di acquisizione sanante previsto dall'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, ovvero, in alternativa, di determinarsi a restituire il bene ai proprietari, entro 60 giorni dalla notifica o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza;

2) condanna la Città Metropolitana di Bari a corrispondere al ricorrente [REDACTED] € 153.531,87 (euro centocinquantatremilacinquecentotrentuno/87) a titolo di indennizzo per l'illegittima trasformazione del fondo ed € 46.234,45 (euro quarantaseimiladuecentotrentaquattro/45) per l'indennità da legittima occupazione, come da C.T.U. in atti, oltre interessi legali e rivalutazione dal 31.10.2016 al saldo;

3) condanna la Città Metropolitana di Bari al pagamento delle spese del giudizio in favore del ricorrente [REDACTED] liquidandole in € 2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori come per legge;

4) compensa integralmente le spese di lite per tutte le altre parti del giudizio;

5) condanna la Città Metropolitana di Bari al pagamento in favore del C.T.U. nominato del compenso per l'attività professionale svolta, determinandolo in finali e definitivi € 3.000,00 (euro tremila/00), oltre accessori come per legge, onerando la Segreteria delle comunicazioni al Consulente;

6) dispone che copia della presente sentenza sia inviata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ed alla Procura della Repubblica presso la Corte dei Conti, per ogni eventuale valutazione di competenza.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Maria Grazia D'Alterio, Referendario

Alfredo Giuseppe Allegretta, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Alfredo Giuseppe Allegretta

IL PRESIDENTE
Angelo Scafuri

IL SEGRETARIO